

Hambatan Pemerintah Yaman dalam Mengelola Bantuan Pangan dari World Food Programme Tahun 2011-2016

Wayan Yulia Swadevi¹⁾, Putu Ratih Kumala Dewi²⁾, Adi P. Suwecawangsa³⁾

¹²³Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: yuliaswadevi@unud.ac.id¹, ratihkumaladewi@unud.ac.id²,

adisuwecawangsa@unud.ac.id³

ABSTRACT

This thesis examines the Yemeni government's obstacles in managing food aid from World Food Programme in 2011-2016. The large amount of WFP aid that goes to Yemen is an interesting case because it's not able to reduce the food crisis, instead the food crisis gradually increase in Yemen. The assistance provided by WFP to Yemen is quite large and able to accommodate the needs of people who are in emergency food crisis. However, the implementation of the aid when it arrived in Yemen encountered various constraints associated with the state resources so that aid programs could not realize significant results in reducing the food crisis. In this thesis, researcher examines the obstacles experienced by the Yemeni government in managing food aid from the World Food Programme. The framework of this thesis departs with the concept of Management of Foreign Aid with using the Paris Declaration on Aid Effectiveness procedure.

Keywords: *Obstacles, Foreign Aid, Yemeni Government, Paris Declaration*

1. PENDAHULUAN

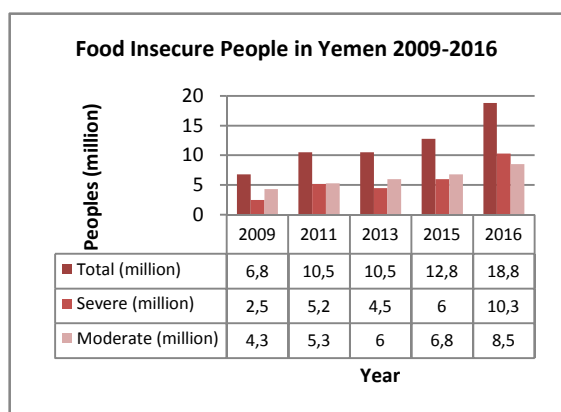
Krisis pangan yang melanda Yaman bermula pada tahun 2008 ketika terjadi kenaikan harga pangan global. Tahun 2011 Yaman kemudian dilanda gelombang kerusuhan sipil yang dikenal sebagai 'Arab Spring' dan sejak saat itu situasi keamanan di negara tersebut terus memburuk. Revolusi pada tahun 2011 ini menuntut adanya reformasi politik dan konsesi ekonomi serta menuntut turunnya presiden Ali Abdullah Saleh yang telah berkuasa selama lebih dari 30 tahun di Yaman. Presiden Saleh akhirnya mengundurkan diri dan menyerahkan kekuasaannya kepada wakilnya Abd Rabbo Mansour Hadi.

Eskalasi konflik sipil antara pemerintah dan kaum pemberontak al-Houthi di Yaman menyebabkan kondisi krisis pangan menjadi semakin parah dan mengalami peningkatan hampir dua kali lipat pada 2011 dibandingkan tahun 2009. Pada tahun 2011/2012 terdapat sekitar 10,5 juta orang atau setara dengan 44% dari jumlah populasi berada dalam kondisi krisis pangan (WFP, 2013).

Tahun 2013 intensitas konflik sipil mulai menurun sehingga krisis pangan dapat teratasi dan tidak terjadi peningkatan krisis. Tetapi kemudian tahun 2015 intensitas konflik sipil kembali memuncak antara pemberontak al-Houthi melawan pasukan pemerintah yang

pada akhirnya memicu peningkatan tajam kondisi krisis pangan. Tercatat sebanyak 12,8 juta orang atau 49% dari populasi berada dalam kondisi krisis. Eskalasi konflik yang semakin intens menyebabkan krisis pangan juga terus-menerus mengalami peningkatan. Data terakhir pada tahun 2016 tercatat sekitar 18,8 juta warga atau hampir dua pertiga dari populasi Yaman berada dalam pusaran krisis pangan (UNOCHA, 2016). Peningkatan krisis pangan yang melanda Yaman dapat diperhatikan melalui grafik di bawah.

Grafik 1.1 Tingkat Krisis Pangan di Yaman Tahun 2009-2016



Sumber : UNOCHA, 2017

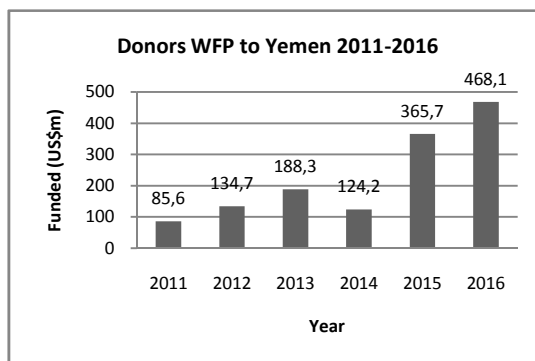
Meningkatnya jumlah masyarakat yang menderita krisis pangan memaksa pemerintah Yaman melakukan tindakan untuk mengatasi kondisi tersebut. Sebagai tanggapannya, pemerintah Yaman mengeluarkan *The National Food Security Strategy* (NFSS) pada bulan Desember 2010, tetapi pelaksanaannya tertunda karena pergolakan politik. Pada awal tahun 2011, NFSS yang disusun dibawah Kementerian Perencanaan dan Kerjasama Internasional bekerjasama dengan *International Food Policy Research Institute* diadopsi oleh Parlemen Nasional. NFSS dikembangkan

dengan menyediakan kerangka kerja yang solid bagi pemerintah, organisasi kemanusiaan, dan donor untuk mengatasi krisis pangan di Yaman (WFP, 2012).

Selain NFSS pemerintah Yaman juga mengeluarkan kebijakan *Transitional Programme for Stabilization and Development* (2012-2014) yang berfokus pada kebutuhan sosial dan ekonomi serta prioritas yang mendesak selama masa transisi yang sedang berlangsung. Kebijakan ini dilihat sebagai landasan bagi pemerintah transisi untuk mempererat relasi dengan organisasi internasional maupun dengan para donor, salah satunya adalah *World Food Programme* (WFP).

WFP telah beroperasi di Yaman sejak 1967 ketika Yaman masih terpecah antara Yaman Utara dan Yaman Selatan. Dalam merespon situasi krisis pangan di Yaman, WFP telah menggelontorkan sejumlah bantuan dan melaksanakan sejumlah program operasional darurat. Jumlah bantuan dari *World Food Programme* yang masuk ke Yaman dari tahun 2011-2016 dapat diperhatikan dalam grafik di bawah.

Grafik 1.2 Donor *World Food Programme* ke Yaman Tahun 2011-2016



Sumber : UNOCHA, 2017

Berdasarkan grafik di atas diperoleh bahwa tingkat kontribusi bantuan yang diberikan oleh WFP disesuaikan dengan tingkat krisis pangan yang diderita masyarakat Yaman. Semakin meningkatnya jumlah masyarakat dalam situasi krisis akan meningkatkan pula bantuan yang diberikan oleh WFP. Namun meningkatnya jumlah bantuan yang diberikan oleh WFP pada tiap periodenya tidak lantas dapat menurunkan tingkat krisis pangan di Yaman pada periode berikutnya.

Meskipun telah banyak bantuan yang diberikan oleh WFP dalam menangani krisis pangan di Yaman, akan tetapi WFP belum mampu secara signifikan menurunkan tingkat krisis pangan di negara tersebut. Keadaan ini menjadi anomali bagi penulis untuk melihat letak ketidaksesuaian antara bantuan yang diberikan oleh organisasi internasional dengan hasil yang diperoleh oleh negara. Ketika bantuan telah banyak digelontorkan oleh WFP, tetapi Yaman sebagai negara penerima bantuan nyatanya belum siap dengan sumber daya yang ada sehingga menjadikan bantuan yang diberikan terlihat tidak efektif. Hal ini kemudian menjadi ketertarikan bagi penulis untuk menganalisa mengenai hambatan bagi pemerintah Yaman sebagai negara penerima bantuan (*recipient country*) untuk mengelola bantuan luar negeri dalam hal bantuan pangan dari *World Food Programme*.

2. KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan dua buah kajian pustaka. Adapun kajian pustaka yang pertama adalah *Exploring the failure of foreign aid: The role of incentive and information* yang

ditulis oleh Claudia R. Williamson (2009). Dalam tulisan ini, Williamson menjelaskan tentang kegagalan bantuan asing yang disebabkan oleh baik itu peran insentif maupun informasi. Bahwa keberhasilan bantuan tergantung pada insentif yang dihadapi oleh semua pihak baik donor maupun negara penerima. Selain itu, baik donor ataupun penerima harus memperoleh informasi yang diperlukan untuk benar-benar mencapai target dan tujuan yang diinginkan.

Tulisan ini menggunakan analisa dengan teori *public choice* yang melihat bahwa bantuan luar negeri tidak efektif dan mungkin berdampak buruk pada negara penerima. Akan tetapi teori ini juga menemukan efek positif bantuan terhadap pertumbuhan apabila dikombinasikan dengan kondisi yang tepat, khususnya kebijakan dan lingkungan kelembagaan yang tepat. Tetapi, kenyataannya sebagian besar negara berkembang memiliki institusi yang lemah dan kebijakan yang buruk yang berkontribusi sebagai penyebab kemiskinan. Jadi apabila bantuan dibutuhkan, ini tidak akan membantu karena performa institusi kurang.

Berdasarkan insentif negara penerima (*recipient country*), hambatan muncul dari kepentingan pemerintah penerima, warga negara secara individual, dan kelompok kepentingan khusus dalam negara penerima. Permasalahan utama yang muncul ketika bantuan asing masuk ke suatu negara adalah sebagian besar pemerintah penerima telah melakukan tindakan korupsi, ini yang menjadi alasan utama mengapa mereka berada dalam pusaran kemiskinan.

Perpaduan antara kurangnya akuntabilitas dan penegakan dari donor

dengan fakta bahwa pemerintah penerima melakukan korupsi, justru meningkatkan kesempatan bagi pemerintah penerima untuk tidak mengalokasikan sumber daya bantuan dengan benar. Pada dasarnya, pemerintah penerima tidak memiliki motivasi untuk mencapai hasil. Bahkan, ada kemungkinan bahwa pemerintah benar-benar tidak ingin mencapai hasil.

Teori *public choice* memprediksi, pemerintah miskin memiliki motif untuk menyalahgunakan bantuan luar negeri demi mencapai kepentingan mereka sendiri. Takut bahwa pembangunan mungkin akan menjatuhkan kekuasaan mereka, para pejabat di pemerintahan ini memiliki motif untuk menggunakan atau menyalahgunakan bantuan dengan cara mempromosikan rezim mereka agar dapat mempertahankan kekuasaan.

Selain adanya insentif, peran informasi juga penting yang dapat menyebabkan kegagalan bantuan luar negeri. Kendala utama untuk dapat memanfaatkan informasi penting ini adalah dengan fakta bahwa bantuan luar negeri dikelola dan diatur oleh pemerintah dan badan birokrasi lainnya. Instansi pemerintah dibentuk untuk mengawasi pengeluaran bantuan luar negeri. Meskipun birokrasi sangat penting bagi kegiatan yang dijalankan oleh pemerintah, namun hal ini menghambat kemampuan untuk mengumpulkan informasi penting yang diperlukan untuk mencapai hasil. Prosedur dan protocol birokrasi yang tak terhindarkan menciptakan pemisahan antara *private knowledge* dan *political knowledge*. Pemisahan ini pada akhirnya membatasi tujuan untuk mencapai hasil.

Tulisan dari Williamson ini dapat menjadi acuan bagi penulis untuk menganalisa bagaimana Yaman sebagai negara penerima bantuan pangan dari WFP dalam mengelola bantuan asing yang masuk. Sudut pandang yang digunakan dalam penelitian ini adalah dari negara penerima, sehingga peran insentif yang muncul dari adanya bantuan luar negeri seperti kepentingan para penyelenggara pemerintahan, lembaga atau birokrasi yang berkaitan dengan pengelolaan atau distribusi bantuan, permasalahan korupsi di pemerintahan, penyalahgunaan bantuan luar negeri untuk mempromosikan rezim politik, serta pemanfaatan pengetahuan dan informasi penting yang terangkum akan sangat membantu dalam menjawab rumusan masalah penelitian ini.

Tulisan kedua yang penulis gunakan berjudul *No Quick Fix: Foreign Aid and State Performance in Yemen* yang ditulis oleh Sheila Carapico (2006). Tulisan ini memaparkan tentang tata kelola dan kinerja pemerintah Yaman dalam menanggulangi permasalahan internal melalui bantuan luar negeri. Secara umum tulisan Carapico ini memuat empat poin utama. Pertama, membahas tentang bantuan luar negeri Amerika Serikat dalam bidang keamanan ke Yaman. Pada masa pemerintahan Bush, administrasi AS berjanji memberikan bantuan luar negeri untuk pertama kalinya kepada Yaman. Amerika Serikat disebutkan tidak dapat mengabaikan permasalahan hukum dan kemananan di negara yang terletak sebelah barat daya Saudi ini, karena negara ini berbatasan dengan Laut Merah yang menjadi jalur pengiriman minyak dunia serta

menjadi tonggak stabilitas di kawasan semenanjung.

Kedua, bantuan luar negeri tidak hanya mempengaruhi perekonomian secara keseluruhan, tetapi juga anggaran dan keputusan kebijakan yang menentukan distribusi sumber daya ke masyarakat. Kebutuhan masyarakat Yaman yang semakin tidak terpenuhi dan permasalahan pelayanan yang semakin buruk, sesungguhnya disebabkan bukan karena dampak perang atau permasalahan terorisme, tetapi lebih kepada infrastruktur yang merupakan kesiapan fisik dan sosial oleh aparaturnya negara dan penyelenggara pemerintahan.

Poin ketiga yaitu kemampuan penyelenggara negara di Yaman untuk memberikan pelayanan dasar bagi masyarakat sangat bergantung pada keputusan donor eksternal yang seringkali berubah-ubah dalam lingkup global ataupun regional. Hakikatnya kemudian pemerintah dianggap tidak mampu untuk melayani kebutuhan masyarakat tanpa adanya bantuan dari para pendonor.

Poin terakhir yang disampaikan dalam tulisan Carapico ini adalah program donor baik bilateral ataupun multilateral mendefinisikan secara statis bantuan donor untuk Yaman, yaitu untuk memperluas kekuasaan, kekayaan, dan birokrasi eksekutif pusat, dan dalam banyak sektor, kontribusi/sumbangan sulit untuk diaplikasikan, serta tidak efektifnya lembaga publik maupun perusahaan.

Berkaca pada bantuan bilateral dan multilateral pada masa lalu, bantuan yang masuk ke Yaman terpusat di otoritas lembaga eksekutif, masuknya bantuan keamanan

mungkin menjadi ujung kesulitan untuk menyeimbangkan antara negara dan masyarakat sipil; antara eksekutif, legislatif, dan kekuasaan peradilan; antara militer dan arena sipil; antara sektor publik dan swasta; atau antara pusat politik dan lokalitas.

Munculnya elit teknokratis dalam cabang eksekutif dari pemerintahan untuk mengelola apa yang menjadi wewenang Kementerian Perencanaan, pengelolaan air dan perusahaan listrik, Kementerian Pekerjaan Umum dan pendidikan, dan pusat lembaga penting lainnya, merupakan hasil bentukan teknokrat asing berpendidikan. Mereka yang tergabung dalam elit teknokratis Yaman belajar di luar negeri dengan direncanakan, dibiayai, dan dilaksanakan oleh donor, serta dikelola oleh kelas baru teknokrat asing berpendidikan.

Tulisan dari Carapico ini berkorelasi dengan penelitian yang akan penulis angkat. Tulisan Carapico secara khusus telah membahas bagaimana kinerja pemerintah Yaman dalam mengelola bantuan luar negeri. Kendala yang dihadapi seperti penyalahgunaan wewenang, infrastruktur yang tidak memadai dalam proses distribusi bantuan, kurangnya pengetahuan di kalangan elit politik, sumber bantuan yang terpusat di lembaga eksekutif, tidak efektifnya lembaga publik dapat menjadi aspek penting untuk melihat dimana letak kekurangan penyelenggara negara di Yaman dalam mengelola bantuan luar negeri.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Pada hakikatnya penelitian deskriptif kualitatif peneliti dapat

mengeksplorasi secara mendalam sebuah program, acara, kegiatan, proses, atau satu/lebih individu. Penelitian ini digolongkan deskriptif kualitatif karena penulis menggambarkan hambatan pemerintah Yaman dalam proses pengelolaan bantuan pangan yang berasal dari WFP. Sumber data yang penulis gunakan adalah sumber data sekunder yang diperoleh melalui buku, jurnal, artikel, laporan penelitian dan tesis, situs internet institusi atau lembaga terkait, website serta laporan penting lainnya yang terkait isu penelitian.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Yaman merupakan negara padang pasir di Jazirah Arab yang berbentuk Republik dan menjadi bagian dari Timur Tengah. Yaman merupakan negara dengan sebagian besar iklim gurun. Kondisi iklim di Yaman tersebut mempengaruhi sektor pertanian yang merupakan sektor terbesar kedua setelah sektor pertambangan. Lahan pertanian di Yaman sebesar 44,5%, namun hanya 2,2% lahan yang bisa digarap; selebihnya 0,6% merupakan tumbuhan permanen dan 41,7% merupakan padang rumput permanen.

Minimnya lahan pertanian di Yaman yang bisa digarap dan dibudidayakan menyebabkan potensi Yaman untuk swasembada pangan sulit tercapai. Dampaknya Yaman bergantung terhadap impor pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan domestik. Ketergantungan Yaman terhadap impor menyebabkan negara ini sangat rentan terhadap kenaikan harga pangan global. Seperti pada tahun 2008, terjadinya krisis pangan global berdampak signifikan terhadap ketersediaan pangan dan

kemampuan masyarakat Yaman untuk membeli bahan pangan tersebut. Selain karena dampak kenaikan harga pangan global, terdapat beberapa faktor yang menjadi penyebab munculnya krisis.

Pertama, kekeringan dan cuaca ekstrem. Kondisi Yaman yang sebagian besar iklim gurun dengan curah hujan tahunan yang rendah dan minimnya lahan pertanian yang dapat digarap menjadi faktor utama penyebab krisis pangan di Yaman. Kondisi tanah yang kurang subur, kekeringan berkala, medan yang sulit serta kelangkaan air menyebabkan permasalahan pada produksi pangan. Terjadinya kelangkaan air di Yaman salah satunya disebabkan oleh produksi *qat* (sejenis tanaman narkotika) yang telah mengkonsumsi lebih dari 40 persen pasokan air di negara tersebut.

Faktor kedua sebagai penyebab krisis pangan di Yaman adalah konflik sipil dan instabilitas politik yang berlangsung di Yaman. Ketidakstabilan politik di Yaman menjadi celah bagi kelompok pemberontak al-Houthi yang beraliran Syiah untuk mencoba merebut kekuasaan dari pemerintah. Konflik antara pemerintah Yaman dengan kelompok Houthi sebenarnya telah berlangsung jauh sebelum gelombang Arab Spring melanda. Konflik ini disebabkan perbedaan perlakuan pemerintah terhadap warga Syiah Yaman.

Akibat adanya peristiwa konflik tersebut menimbulkan dampak pada penurunan produksi dalam negeri, terganggunya impor untuk kemanusiaan dan impor komersial, kenaikan harga pangan dan bahan bakar, pengangguran yang merajalela, kehilangan pendapatan, tingkat pendanaan yang relatif rendah untuk badan-badan PBB

yang memberikan bantuan pangan dan jatuhnya layanan publik serta jaring pengaman sosial. Semua dampak yang timbul akibat konflik dan instabilitas politik tersebut merupakan faktor-faktor yang berkontribusi pada situasi krisis pangan di Yaman yang semakin buruk.

Menghadapi situasi ini, pemerintah merespons dengan mengeluarkan kebijakan *National Food Security Strategy* (NFSS) yang terdiri dari tujuh rencana aksi yang diharapkan dapat mencapai target ketahanan pangan di Yaman. Namun, ternyata strategi ini tidak dapat dilaksanakan dengan semestinya dalam kurun waktu yang singkat. Selain itu, tidak adanya anggaran dana yang tersedia juga menjadi permasalahan di Yaman sehingga penerapan NFSS kemudian dihentikan (Oxfam, 2011).

Setelah NFSS dihentikan, pemerintahan transisi kemudian merumuskan dan melaksanakan program awal untuk stabilisasi ekonomi dan pembangunan dalam menangani kebutuhan mendesak di semua wilayah Yaman yang dinamakan '*Transitional Program for Stabilization and Development*' (TPSD) tahun 2012-2014.

Program TPSD ini berfokus pada empat prioritas, pertama menyelesaikan pengalihan kekuasaan secara damai dan memulihkan stabilitas politik; kedua mencapai stabilitas keamanan dan meningkatkan aturan hukum; ketiga memenuhi kebutuhan kemanusiaan dan material yang mendesak; dan keempat mencapai stabilitas makroekonomi. Meskipun program TPSD ini memprioritaskan kebutuhan kemanusiaan dan material yang mendesak selama masa transisi, termasuk di dalamnya adalah

kebutuhan pangan, namun program ini tidak mencantumkan tindakan khusus untuk mengatasi krisis pangan tersebut. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah Yaman masih lemah dalam menentukan tindakan darurat (*emergency plan*) terutama mengatasi isu krisis pangan.

Ketidakmampuan pemerintah Yaman dalam menentukan tindakan darurat untuk mengatasi krisis pangan, menyebabkan pemerintah harus menjalin kerjasama dengan organisasi kemanusiaan internasional agar mendapatkan bantuan untuk mengatasi masalah krisis pangan di negaranya. Salah satu organisasi kemanusiaan internasional terbesar dalam hal bantuan pangan yang memberikan kontribusi ke Yaman adalah *World Food Programme*.

Dalam mengatasi krisis pangan yang terjadi, pemerintah Yaman menggunakan WFP sebagai arena atau tempat untuk mendiskusikan masalah krisis pangan dan mendapatkan jalan keluar untuk mengatasi krisis tersebut. Menanggapi keadaan tersebut, WFP lalu mengeluarkan sebuah program yang dinamakan *Emergency Operation* (EMOP).

Emergency Operation (EMOP) yang diimplementasikan WFP di Yaman sejalan dengan rencana yang digariskan dalam *Yemen Humanitarian Response Plan* (YHRP 2014-2015 (WFP, 2017)). Dua program utama yang menjadi bagian dari EMOP adalah *Immediate, Integrated and Sustained Response to Avert Famine in Yemen*, dan *Emergency Food Assistance to the Food Insecure and Conflict-Affected People in Yemen*.

Berdasarkan atas program EMOP tersebut, WFP menargetkan untuk membantu hingga 6,8 juta orang yang berada dalam situasi sangat tidak aman pangan dari sekitar 17 juta orang yang tidak aman pangan di Yaman melalui *General Food Assistance* (GFA). WFP memfokuskan bantuan kepada penerima yang berada di wilayah yang dikategorikan sebagai "*highest priority*". Setelah itu, jika dana memungkinkan, bantuan WFP beralih pada penerima yang berada di wilayah dengan kategori "*high priority*", dan terakhir akan menjangkau penerima yang berada di zona yang dikategorikan sebagai "*moderate priority*". *Emergency Operation* (EMOP) mengalokasikan dana sebesar US\$ 320,444,885 dengan durasi program selama 6 bulan yakni dari 1 Oktober 2015 sampai 31 Maret 2016 dengan menargetkan penerima manfaat sejumlah 6,8 juta orang.

Dalam rangka menjalankan intervensi pangannya di Yaman, WFP menggunakan sejumlah metode distribusi agar bantuan sampai pada lokasi yang tepat dalam waktu yang tepat pula. Dalam mengirim bantuan pangannya ke Yaman, WFP menggunakan transportasi laut karena akses laut dianggap sebagai pilihan yang paling tepat untuk memastikan bahwa kargo mencapai negara tersebut. Titik utama WFP masuk ke negara ini adalah di Pelabuhan Hodeida dimana sekitar 85 persen bantuan luar negeri tiba, dan 15 persen melalui Pelabuhan Aden. Kedua wilayah ini merupakan basis untuk WFP sebagai pemasok pangan dan poin utama untuk pembelian lokal. WFP memiliki hampir 50.000 mt ruang penyimpanan di Yaman, yang tersebar di tiga pusat utama,

Aden 13.500 mt, Hodeida 13.000 mt, dan Sana'a 20.000 mt (WFP,2015).

Setelah bantuan sampai di ruang penyimpanan, distribusi bantuan pangan dilakukan dengan cara transfer pangan langsung (*direct food transfer*) dan melalui pendekatan inovatif dengan menggunakan *voucher* pangan dalam koordinasi dengan jaringan rantai pasokan sektor swasta atau secara sedehana disebut *local purchase* (Sanaa Sites, 2015). Sistem distribusi bantuan ini menyediakan mekanisme respons yang mudah disesuaikan dan fleksibel yang dibangun berdasarkan kapasitas yang ada.

Meskipun telah direncanakan bagaimana proses pengimplementasian bantuan pangan yang diberikan WFP ke Yaman, namun nyatanya masih terdapat berbagai kendala yang terjadi di lapangan. Hambatan-hambatan serta tantangan yang dihadapi WFP di Yaman tidak terlepas dari peran pemerintah Yaman selaku pihak yang berwenang dalam mengelola kerja sama dengan WFP.

Adapun hambatan-hambatan tersebut diidentifikasi dengan konsep *Management of Foreign Aid* menggunakan prinsip *Paris Declaration*. Pertama prinsip *ownership* yang menegaskan bahwa negara menetapkan strategi pembangunan nasional dengan prioritas strategis yang jelas, terlihat bahwa pemerintah Yaman dalam merespons situasi darurat pangan telah mengeluarkan kebijakan *National Food Security Strategy* (NFSS) dan TPSD. Namun, kebijakan ini tidak dapat dilaksanakan dengan semestinya dalam kurun waktu yang singkat. Selain itu, tidak adanya anggaran dana yang tersedia dalam melaksanakan strategi tersebut juga menjadi

permasalahan. Begitu pula TPSD tidak mencantumkan tindakan khusus dalam menanggulangi krisis pangan di Yaman.

Berikutnya, berdasarkan prinsip *alignment* terdapat indikator terkait dengan penggunaan struktur negara yang sudah ada untuk melaksanakan program bantuan dibandingkan struktur paralel yang diciptakan oleh donor. Justru penggunaan struktur negara yang sudah ada dan bermasalah, menjadi pemicu terhambatnya pelaksanaan program bantuan. Layanan sipil di Yaman banyak dipolitisasi, digaji minim (*underpaid*), dan tidak efisien. Dalam distribusi bantuan pangan, komite bantuan yang berfungsi sebagai pelayan sipil masyarakat justru berkolusi dengan para pedagang kaya untuk mendapatkan keuntungan dari bantuan tersebut sehingga layanan sipil menjadi tidak efisien. Birokrasi pegawai sipil ini mempengaruhi penyampaian layanan dan mencerminkan buruknya kinerja pemerintah. Inti masalahnya adalah banyak penyalahgunaan kekuasaan dan inefisiensi (CDDRL Working Papers, 2013).

Indikator lainnya dalam prinsip *alignment* ini menyebutkan bantuan diimplementasikan sesuai jadwal yang disepakati. Berdasarkan Emergency Operation (EMOP), program ini disepakati dengan durasi selama 6 bulan yakni dari 1 Oktober 2015 sampai 31 Maret 2016. Untuk mengimplementasikan bantuan sesuai dengan durasi dan jadwal yang telah disepakati bukan perkara mudah. Terdapat berbagai kendala yang dihadapi seperti penutupan sementara semua bandara akibat serangan udara; penutupan pelabuhan, dan penyeberangan di Yaman karena situasi yang

tidak kondusif akibat konflik, sehingga menyebabkan proses masuknya bantuan pangan ke Yaman juga mengalami penundaan dan akhirnya bantuan tidak dapat direalisasikan tepat waktu.

Prinsip berikutnya adalah harmonisasi. Prinsip ini membantu mengurangi duplikasi usaha dan menurunkan biaya transaksi dalam pengelolaan dana bantuan. Indikator pertama dalam prinsip ini mengutarakan adanya prosedur umum dalam aliran dana bantuan. Untuk itu pada tingkat pertama, pemerintah mampu bertanggungjawab untuk menentukan program pembangunan yang jelas dan rinci. Berikutnya, pada tingkat kedua, donor bertanggungjawab untuk mengambil langkah-langkah dengan menggunakan sistem lokal untuk perancangan dan implementasi program, pengelolaan keuangan, pemantauan dan evaluasi (OECD, 2008).

Berkaitan dengan indikator tersebut dalam kasus penelitian ini, pada tingkat pertama, bahwa pemerintah Yaman masih memiliki kekurangan dalam merumuskan strategi yang jelas dan rinci mengenai kebutuhan pangan serta tidak adanya penyertaan anggaran yang mencakup sumber daya domestik dan eksternal terkait pangan. Pada tingkat kedua, WFP dengan pengaturan kelembagaannya sendiri menyusun program operasional penanggulangan pangan melalui EMOP yang disesuaikan dengan prioritas kebutuhan darurat pangan di Yaman. Jadi, berkaitan dengan prosedur umum dalam aliran bantuan luar negeri termasuk adanya tumpang tindih bantuan ataupun duplikasi usaha menjadi problematik untuk diidentifikasi, karena pemerintah Yaman sendiri tidak mencanangkan strategi yang komprehensif

dalam mengatasi krisis pangan termasuk tidak adanya anggaran dana maupun rencana aksi atau implementasi penanggulangan krisis pangan, sehingga strategi penanggulangan krisis lebih banyak diprakarsai oleh WFP.

Indikator lain dalam prinsip ini adalah mengenai keberadaan *joint mission* dan *joint analytic works*. Indikator ini mendukung misi bersama sebagai sarana untuk mengurangi biaya transaksi. Mengacu kepada indikator ini, salah satu bentuk dari *joint mission* dan *joint analytics works* WFP dan Yaman tercermin dalam distribusi bantuan.

Dalam distribusi bantuan pangan, WFP bekerjasama dengan mitra lokal untuk mempercepat pergerakan bantuan sampai pada masyarakat. Namun, adanya peristiwa konflik yang meluas, termasuk serangan udara dan bentrokan bersenjata, terus berlanjut di seluruh wilayah Yaman, terutama di wilayah barat. Konflik yang sedang berlangsung ini mengganggu perdagangan, menyebabkan perpindahan penduduk, dan membatasi akses kemanusiaan termasuk pendistribusian bantuan pangan.

Adanya serangan udara sepanjang tahun 2016 telah menyebabkan kerusakan jalan dan jembatan di sekitar pelabuhan Hodeida, infrastruktur yang sangat penting bagi pergerakan pasokan kemanusiaan dan komersial di negara ini. Akibat peristiwa ini, banyak perusahaan pengiriman yang menghentikan pasokannya. Blokade juga membuat kapal yang datang kerap diterpa *delay* hingga berhari-hari. Lahan pertanian dan perkebunan di Yaman banyak yang hancur, dan orang-orang takut menggarapnya karena terancam serangan udara.

Selanjutnya, transportasi darat untuk bantuan kemanusiaan dan komersial dibatasi tidak hanya oleh jalan dan infrastruktur yang rusak namun juga terhambat oleh pos pemeriksaan dan hambatan birokrasi. Seperti misalnya yang terjadi di gubernuran Dhamar, pengiriman komoditas kemanusiaan mengalami penundaan oleh pihak-pihak yang memerlukan pembayaran pajak untuk memasuki wilayah tersebut. Hambatan seperti ini dapat berkontribusi membatasi efektivitas pemberian bantuan kemanusiaan (Famine Early Warning System Network, 2017). *Joint mission* yang tujuan awalnya untuk mengurangi biaya transaksi pada akhirnya justru dapat menambah biaya karena kurangnya koordinasi yang intens antara donor, mitra lokal serta pemerintah daerah dalam mengatasi masalah-masalah di lapangan.

Selain permasalahan tersebut, proses distribusi bantuan menggunakan *voucher* (*local purchase*) juga tak luput mengalami hambatan. Importir dan pedagang lokal yang bekerjasama dengan WFP dalam distribusi pangan menggunakan *voucher*, justru menjual bantuan pangan kepada penduduk miskin, sehingga penduduk miskin harus membeli pangan tersebut dari pedagang lokal. Seperti yang terjadi di provinsi Taiz yang merupakan wilayah yang diklasifikasikan berada pada fase darurat. Bantuan pangan WFP dimanfaatkan oleh pedagang kaya yang memiliki koneksi dengan komite bantuan (Middle East Eye, 2016).

Penerapan *joint mission* dan *joint country analytics works* ini menjadi cerminan bahwa peran dan koordinasi seluruh komponen baik itu donor, pemerintah pusat

dan daerah, mitra lokal dan masyarakat sangat penting dalam mengontrol jalannya distribusi bantuan. Dengan komunikasi dan koordinasi yang intens dari masing-masing komponen dapat menciptakan harmonisasi dalam mencapai tujuan penanggulangan krisis pangan.

Prinsip keempat *managing for result* pada dasarnya mengukur apakah setiap program dan evaluasinya mengacu kepada kondisi hasil pembangunan dimana masyarakat sebagai *stakeholder* utama dapat menikmati hasil dari program-program pembangunan tersebut.

Untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas pemerintah Yaman dalam pengelolaan bantuan luar negeri dengan cara yang saling bertanggungjawab dengan mitra pembangunan, *Ministry of Planning and International Cooperations* (MoPIC) dipilih untuk melaksanakan *Development Assistance Database* (DAD) sebagai pelaksana resmi sistem informasi manajemen bantuan di Yaman. DAD adalah platform berbasis web yang komprehensif untuk: *Aid tracking* (pelacakan bantuan) termasuk pemantauan komitmen, pengeluaran dan uang belanja; Analisis data untuk perencanaan dan penjadwalan yang efektif, analisis kesenjangan sektor; serta Pemantauan proyek: identifikasi dan laporan masalah-masalah yang berkaitan dengan proyek.

Namun ternyata database komprehensif mengenai bantuan pembangunan ke Yaman ini masih bermasalah. Akibatnya, informasi yang tersedia mengenai bantuan tersebut, terfragmentasi dan tidak lengkap untuk tujuan pengelolaan dan pemantauan. Sulit untuk

mendapatkan gambaran lengkap tentang bantuan eksternal yang masuk ke Yaman, dan hal ini secara langsung maupun tidak langsung mengurangi tingkat transparansi dan akuntabilitas dalam penyampaian bantuan.

Sebaliknya data komprehensif untuk penilaian implementasi program justru lebih transparan dan terperinci dikeluarkan oleh WFP yang dapat dilihat berdasarkan audit internalnya dan laporan-laporan terkait implementasi programnya di Yaman. Sistem informasi yang disediakan WFP lebih mumpuni untuk menilai kemajuan dan hasil yang diperoleh dari implementasi program bantuan dibandingkan sistem informasi yang disediakan pemerintah Yaman.

Berdasarkan elaborasi dari prinsip *managing for result* ini dapat digambarkan bahwa Yaman belum memiliki kerangka penilaian program bantuan yang komprehensif, transparan dan terukur untuk menilai kemajuan implementasi program bantuan. DAD yang digunakan sebagai platform pemantauan bantuan belum berfungsi dengan baik, serta masih terfragmentasi dalam memberikan informasi pengelolaan dan pemantauan bantuan.

Prinsip kelima *mutual accountability* menyoroti tanggung jawab negara dan donor atas hasil pembangunan. Adanya mekanisme pertanggungjawaban bersama ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi masalah potensial secara tepat waktu dan dapat segera mengambil tindakan korektif atas masalah tersebut. Berdasarkan pemaparan sebelumnya, efektivitas program bantuan EMOP WFP masih menemui permasalahan di beberapa titik distribusi. Permasalahan ini

ditanggapi oleh WFP dan mengakui bahwa memang terdapat beberapa ketidakberesan dalam distribusi bantuan, dan WFP akan menyelesaikan permasalahan tersebut. Adanya penerima manfaat yang tidak terdaftar juga masih menjadi masalah dalam distribusi yang berdampak pada efektivitas bantuan. Untuk permasalahan ini, WFP akan mengevaluasi kembali penerima manfaat dari program bantuan.

Peran yang dimainkan oleh parlemen Yaman dalam mekanisme pertanggungjawaban ini sebagian besar tidak efektif. Alasannya karena lemahnya struktur pemerintahan yang tercermin dari politisasi layanan sipil dan birokrasi akibat konflik dan alasan politik, desentralisasi pemerintahan, serta kapasitas pemerintah pusat masih lemah. Terjadinya konflik dan krisis kemanusiaan di Yaman menyebabkan pemerintah lebih memprioritaskan masalah keamanan negara dibandingkan keamanan individu termasuk keamanan pangan. Situasi demikian mengakibatkan fokus negara mulai bergeser, sehingga mekanisme pertanggungjawaban terhadap permasalahan-permasalahan berkaitan dengan program bantuan pangan pun tidak dipandang sebagai suatu hal yang mendesak dalam situasi konflik.

Adapun salah satu bentuk mekanisme pertanggungjawaban biasanya diperoleh melalui laporan-laporan resmi dari instansi-instansi terkait. Dalam penelitian ini, laporan-laporan menyangkut mengenai program penanggulangan krisis pangan, sumber dana untuk menjalankan program, serta evaluasi pelaksanaan program sebagian besar diperoleh dari laporan donor yakni WFP.

Ini menandakan bahwa prinsip *mutual accountability* atau pertanggungjawaban bersama pemerintah Yaman dengan WFP dalam hasil pembangunan terkait keamanan pangan masih menjadi pekerjaan yang belum tuntas yang memerlukan koordinasi dan evaluasi yang berkelanjutan.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian ini, diperoleh kesimpulan bahwa hambatan-hambatan pemerintah Yaman dalam mengelola bantuan pangan dari *World Food Programme* (WFP), dapat diidentifikasi menggunakan konsep *Management of Foreign Aid* yang tercantum dalam *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Adapun hambatan yang dihadapi oleh pemerintah Yaman dalam mengelola bantuan pangan WFP adalah masih lemahnya kapasitas negara dalam perumusan kebijakan dan strategi pangan yang tidak didukung oleh anggaran dana dan tidak adanya tindakan khusus yang diinisiasi oleh pemerintah Yaman dalam menanggulangi krisis pangan, sehingga menyebabkan strategi darurat untuk penanggulangan krisis pangan diprakarsai oleh WFP melalui *Emergency Operation* (EMOP).

Dalam pelaksanaannya EMOP terkendala oleh hambatan akses dan ketidakamanan akibat konflik; infrastruktur yang tidak memadai dalam proses distribusi bantuan seperti rusaknya jalan, jembatan, bandara, pelabuhan dan menara komunikasi; kapasitas birokrasi yang buruk akibat konflik karena banyak gedung yang hancur, komputer yang dicuri dan kantor yang dijarah

yang menyebabkan koordinasi antara donor, pemerintah, dan masyarakat terhambat.

Rusaknya jalan dan infrastruktur juga tidak mendukung jalannya distribusi bantuan. Adanya hambatan di beberapa pos pemeriksaan yang memerlukan pembayaran pajak tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Penggunaan voucher komoditas juga dinilai kurang efektif karena Komite Bantuan sebagai pelayan sipil berkolusi dengan oknum pedagang kaya untuk mendapatkan keuntungan dari program bantuan, sehingga layanan sipil menjadi tidak efisien.

Pemantauan bantuan juga masih menjadi permasalahan serius karena DAD yang digunakan sebagai platform pemantauan bantuan tidak berfungsi penuh, terfragmentasi dan informasi yang diberikan tidak lengkap. Peran pemerintah Yaman dalam pertanggungjawaban juga belum efektif, karena terjadinya konflik dan krisis kemanusiaan menyebabkan pemerintah lebih memprioritaskan masalah keamanan negara dibandingkan keamanan individu (keamanan pangan). sehingga mekanisme pertanggungjawaban atas masalah program bantuan pangan tidak dipandang sebagai hal yang mendesak dalam situasi konflik.

Dengan demikian, permasalahan-permasalahan yang dialami oleh pemerintah Yaman dalam mengelola bantuan luar negeri, terutama bantuan pangan dari WFP tersebut menjadi suatu gambaran bahwa situasi dan kondisi suatu negara, sumber daya negara termasuk keselarasan lokal dalam mengelola bantuan tersebut dapat menjadi penghambat bagi implementasi bantuan luar negeri.

6. DAFTAR PUSTAKA

Carapico, Sheila. (2006). *No Quick Fix: Foreign Aid and State Performance in Yemen*. Diakses pada 31 Maret 2017 melalui

<http://scholarship.richmond.edu/cgi/>

CDDRL Working Papers. (2013). *Myopic Solutions to Chronic Problems: the Need for Aid Effectiveness in Yemen*. Diakses pada tanggal 21 November 2017 melalui

https://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/No_141_Yemen.pdf

Famine Early Warning System Network. (2017). *Yemen Food Security Outlook Update, April 2017*. Diakses pada tanggal 18 Desember 2017 melalui <https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-food-security-outlook-update-april-2017>

Middle East Eye. (2017). *Yemen war: Corruption stops food aid reaching us, say desperate families*. Diakses pada tanggal 21 April 2018 melalui <http://www.middleeasteye.net/news>

OECD, (2008). *Yemen*. Diakses pada tanggal 22 Desember 2017 melalui

- <http://www.oecd.org/countries/yemen/42224622.pdf>
- Oxfam. (2011). *Yemen: fragile lives in hungry times*. Diakses pada tanggal 5 Februari 2018 melalui <file:///C:/Users/user/Downloads/bp152-yemen-fragile-lives-hungry-times-190911-en.pdf>
- Sanaa Sites. (2015). *Emergency Operation (Yemen-200890)*. Diakses pada tanggal 5 November 2017 melalui <http://sanaa.sites.unicnetwork.org/files/2015/09/wfp278006-1.pdf>
- UNOCHA. (2017). *Financial Tracking Service, tracking Humanitarian aid flows. Country Yemen*. Diakses pada tanggal 15 Mei 2017 melalui <https://fts.unocha.org/countries/248/summary/2011>
- Williamson, Claudia R. (2009). *Exploring the failure of foreign aid: The role of incentive and information*. Diakses pada tanggal 30 Maret 2017 melalui http://www.claudiawilliamson.com/Claudia_Williamson/Research_files/Aid_RAE.pdf
- World Food Programme. (2012). *The State of Food Security and Nutrition in Yemen. Summary and Overview 2012 Comprehensive Food Security Survey*. Diakses pada tanggal 25 Maret 2017 melalui <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp247833.pdf>
- World Food Programme. (2013). *2012 Food Aid Flows*. Diakses pada tanggal 15 Mei 2017 melalui <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp262299.pdf>
- World Food Programme. (2016). *Internal Audit of WFP Operation in Yemen*. Diakses pada tanggal 14 Desember 2017 melalui <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp289028.pdf>